



Hoofdstuk 8

Regularisatie van verblijf

In 2014 daalde opnieuw het aantal regularisatieaanvragen om humanitaire en om medische redenen. Ook het aantal positieve beslissingen was ongezien laag. Humanitaire regularisatie valt onder de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris, wat de DVZ niet vrijstelt om zijn beslissingen goed te motiveren, zoals de Raad van State haar heeft herinnerd. Moeten er duidelijke regularisatiecriteria komen in de regelgeving? Myria vindt van wel en vindt dat het toekomstige Migratiewetboek daarvoor moet worden aangepakt, ook om een verblijfsstatuut te voorzien voor bepaalde categorieën van kwetsbare personen die er nu geen hebben (staatlozen, slachtoffers van mensenhandel zonder strafprocedure,...). Dit zonder te raken aan de discretionaire bevoegdheid die alleen zou mogen gebruikt worden in uitzonderlijke gevallen.

1. CIJFERS

Inleiding

De hier vermelde cijfers hebben betrekking op de machtigingen tot verblijf om humanitaire redenen en de machtigingen tot verblijf om medische redenen. Het is belangrijk te benadrukken dat het hier om twee fundamenteel verschillende zaken gaat. De machtiging tot verblijf om humanitaire redenen valt, in beginsel, onder de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, die beslist of een vreemdeling al of niet wordt gemachtigd om in België te verblijven. De machtiging tot verblijf om medische redenen daarentegen, is een vorm van bescherming en de grondslag daarvoor wordt gevormd door de internationale verplichtingen waardoor België gebonden is. Sinds 2013 kunnen die twee situaties echter niet meer afzonderlijk worden behandeld aan de hand van de cijfers die door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) worden voorgelegd. Ze zullen nu dus worden bekeken op basis van de verschillende procedures die worden gevolgd, namelijk artikel 9bis, artikel 9ter en het oude artikel 9,3.

Ook al moeten machtigingen tot verblijf in principe vanuit het buitenland worden aangevraagd, toch voorziet **artikel 9bis** van de vreemdelingenwet ook in de mogelijkheid om een dergelijke aanvraag in 'buitengewone omstandigheden' vanop Belgisch grondgebied in te dienen. Dit artikel vormt de grond voor machtigingen tot verblijf om humanitaire redenen. Daarnaast voorziet **artikel 9ter** de mogelijkheid een aanvraag tot machtiging tot verblijf om medische redenen in te dienen⁴⁵⁰. De artikelen 9bis en 9ter, die op 1 juni 2007 in werking zijn getreden, vervangen het oude artikel 9,3 van de Vreemdelingenwet (medische en humanitaire redenen).

⁴⁵⁰ De wetgever heeft daarvoor een aantal criteria vastgelegd, onder andere: de aanwezigheid en de graad van ernst van een ziekte; de mogelijkheid om in het land van herkomst al dan niet een passende medische behandeling te krijgen en de toegang tot die behandeling. Hoewel het verblijf om medische redenen (artikel 9ter van de Vreemdelingenwet) als een vorm van internationale bescherming kan worden beschouwd, worden de cijfers hierover in dit onderdeel besproken. De reden daarvoor is dat de registratie van die gegevens niet volledig los kan worden gezien van de regularisaties op grond van artikel 9bis. Voor meer informatie over het verblijf om medische redenen, zie *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 85-86.

1.1. | Gering aantal regularisatieaanvragen: ongeziene cijfers

Onderzoek van de evolutie van het aantal regularisatieaanvragen om humanitaire of medische redenen (Figuur 42) wijst op een stijgende tendens tussen 2006 en 2010, met een bijzondere sterke stijging in 2009 en 2010. Deze piek, met 36.848 aanvragen in 2010, was het gevolg van de instructies van 26 maart en 19 juli 2009. De invoering van nieuwe regularisatiecriteria, waarbij aan nieuwe categorieën van de populatie in precair of irregulier verblijf de mogelijkheid werd gegeven om een machtiging tot verblijf om humanitaire redenen aan te vragen, heeft voor een aanzienlijke toename gezorgd van het aantal aanvragen dat aan de Dienst Regularisaties van de DVZ werd voorgelegd. Tussen 2008 en 2009 was de stijging verhoudingsgewijs groter voor de verblijfsaanvragen om medische redenen (9ter), terwijl de toename tussen 2009 en 2010 eerder werd vastgesteld bij de regularisatieaanvragen om humanitaire redenen (9bis).

Tussen 2011 en 2012 zijn de niveaus opnieuw relatief vergelijkbaar met die van de periode vóór 2009 (minder dan 20.000 aanvragen per jaar). In 2014 is de daling van het aantal regularisatieaanvragen nog meer uitgesproken, met 9.867 ingediende aanvragen.

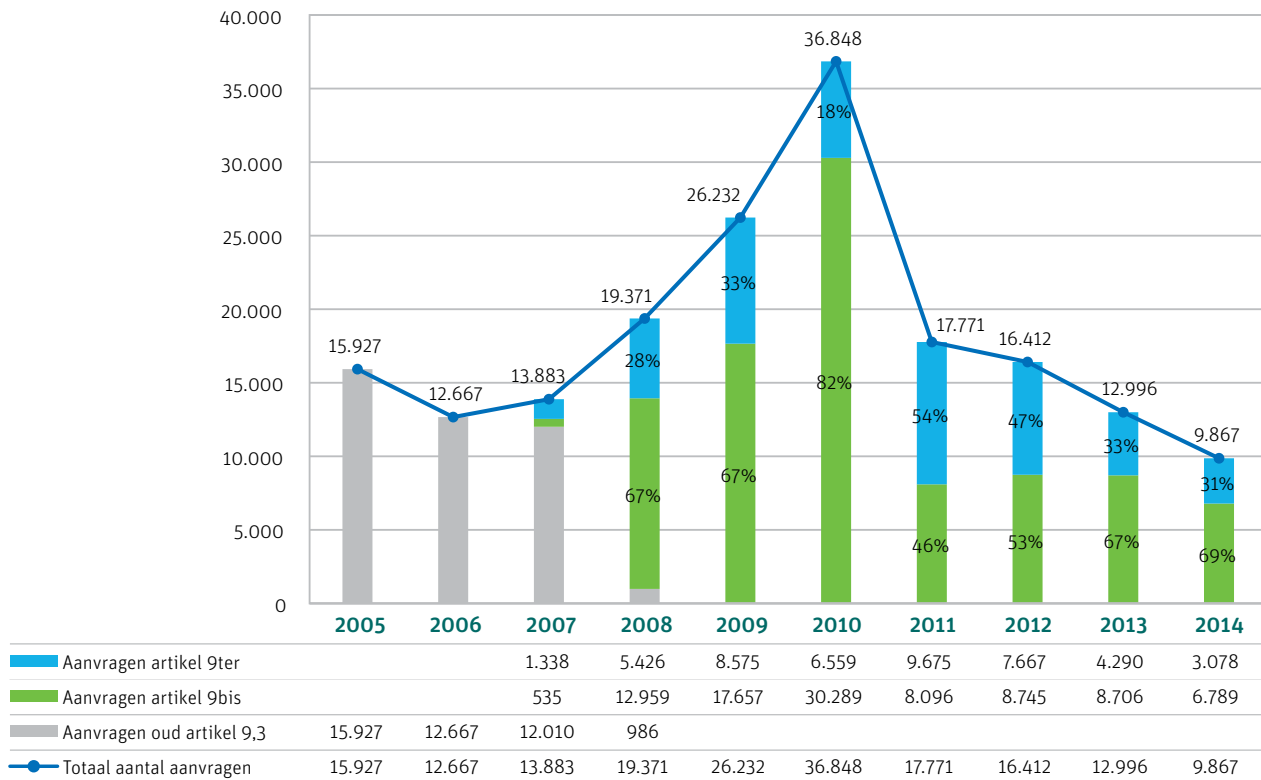
Ook de verdeling tussen de aanvragen om humanitaire en om medische redenen is in de loop der jaren gewijzigd. Tussen 2008 en 2010 vertegenwoordigden de aanvragen 9ter tussen de 18% en de 33% van het totaal aantal aanvragen. In 2011 en 2012 werden beide types aanvragen (9bis en 9ter) in ongeveer gelijke mate ingediend. Sinds 2013 zijn de verhoudingen opnieuw vergelijkbaar met die welke in 2009 werden vastgesteld, namelijk één derde aanvragen om medische redenen en twee derden om humanitaire redenen. De aanzienlijke daling van de aanvragen om medische redenen (die al zichtbaar was in 2012 en nog uitgesprokener in 2013 en 2014) zou een gevolg kunnen zijn van de inwerkingtreding van nieuwe ontvankelijkheidsvoorwaarden in februari 2012⁴⁵¹. Ongetwijfeld mag worden verondersteld dat de invoering van een medische filter⁴⁵² een van de redenen is waarom een aantal personen besloten om geen aanvraag in te dienen, wetende dat de kans dat deze onontvankelijk

⁴⁵¹ Wet van 8 januari 2012 tot wijziging van de Vreemdelingenwet.

⁴⁵² Een aanvraag kan onontvankelijk worden verklaard, indien de geneesheer oordeelt dat de ziekte (die de basis vormt voor de aanvraag) kennelijk niet beantwoordt aan een ziekte zoals omschreven in de wet. Zie *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 86-87 en *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 62-63.

Figuur 42. Evolutie van het aantal regularisatieaanvragen per procedure, 2005-2014

(Bron: DVZ. Berekeningen: S. Vause en M. Bourguignon, UCL)



zou worden verklaard groter was dan voordien. Zo wordt vanaf de maand maart 2012 een daling vastgesteld van het maandelijkse aantal regularisatieaanvragen om medische redenen, dus net na de invoering van de nieuwe ontvankelijkheidscriteria.

1.2. | Machtigingen tot verblijf om humanitaire en medische redenen in vrije val

Behalve het aantal *aanvragen*, worden ook statistieken over het jaarlijks aantal genomen beslissingen gepubliceerd. In 2014 heeft de DVZ 13.284 beslissingen genomen over regularisatieaanvragen zowel om humanitaire als om medische redenen, ofwel 40% minder dan in 2013 en 56% minder dan in 2012 (zie Figuur 43). Als we de 1.992 beslissingen zonder voorwerp buiten beschouwing laten, werden er 996 positieve beslissingen genomen (9%) tegenover 10.296 negatieve (91%). Tussen 2010 en 2013 is het percentage positieve beslissingen zeer sterk gedaald. In 2014 kan er een zeer lichte stijging worden vastgesteld, maar het aandeel positieve beslissingen blijft duidelijk onder de niveaus van voor 2011 liggen.

Figuur 43. Evolutie van het totaal aantal beslissingen en van de percentages positieve en negatieve beslissingen (procedures 9bis, 9ter, 9,3 samen), 2005-2014 (Bron: DVZ. Berekeningen: S. Vause en M. Bourguignon, UCL)⁴⁵⁴



Tabel 15. Aantal positieve en negatieve beslissingen en beslissingen zonder voorwerp (procedures 9bis, 9ter, 9,3 samen) 2005-2014 (Bron: DVZ)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Positieve beslissingen	5.422	5.392	6.256	4.995	7.194	15.426	7.002	3.387	1.336	996
Negatieve beslissingen of uitsluitingen	5.549	6.024	9.109	14.610	6.195	7.897	20.749	24.157	19.046	10.296
Aanvragen zonder voorwerp	-	1.983	3.592	2.926	1.763	4.893	2.985	2.700	1.917	1.992
Totaal	10.971	13.399	18.957	22.531	15.152	28.216	30.736	30.244	22.299	13.284

In 2014 ligt het aantal positieve beslissingen op het laagste peil sinds 2005 (zie Tabel 15). In de periode 2005-2008 werden jaarlijks om en bij de 5.000 tot 6.000 positieve beslissingen genomen. In de jaren daarna steeg dat aantal sterk en bereikte in 2010 een piek, met 15.426 positieve beslissingen. Daarna is het aantal positieve beslissingen onophoudelijk afgenomen tot nog slechts 996 in 2014. Van die 996 positieve beslissingen hebben er 530 tot een machtiging tot tijdelijk verblijf geleid (53%) en 466 tot een machtiging tot definitief verblijf (47%).

Het aandeel negatieve beslissingen heeft in de loop der tijd grote schommelingen gekend, ook wat het

regularisatiemotief betreft. De analyses hieronder lichten de aandelen positieve en negatieve beslissingen van elk jaar toe per type procedure zonder rekening te houden met de beslissingen zonder voorwerp.

Zoals blijkt uit Figuur 44, is het aantal beslissingen genomen op grond van artikel 9,3 sinds 2008 onophoudelijk afgenomen. Die daling kan worden verklaard door het geleidelijk wegwerken van de achterstand bij de behandeling van de dossiers die op grond van artikel 9,3 werden ingediend. Dat artikel werd in 2007 vervangen door de artikelen 9bis en 9ter. Door het beperkte aantal aanvragen van dat type die nog in behandeling zijn (32 eind december 2014), maakt de DVZ er vanaf 2014 geen onderscheid meer van in zijn gegevens en neemt ze mee op bij de aanvragen op grond van artikel 9bis.

⁴⁵³ De percentages in deze figuur houden geen rekening met de aanvragen zonder voorwerp.

Wat de beslissingen betreft die op grond van **artikel 9bis** werden genomen, kan een stijging worden vastgesteld, met een piek in 2011. Sinds 2011 is dit aantal onophoudelijk verminderd. Het percentage positieve beslissingen is eerst gestegen tot een aandeel van 65% in 2010 en is vervolgens gedaald tot nog slechts 10% in 2013. Die verhouding stabiliseerde zich in 2014 – met 11% positieve beslissingen.

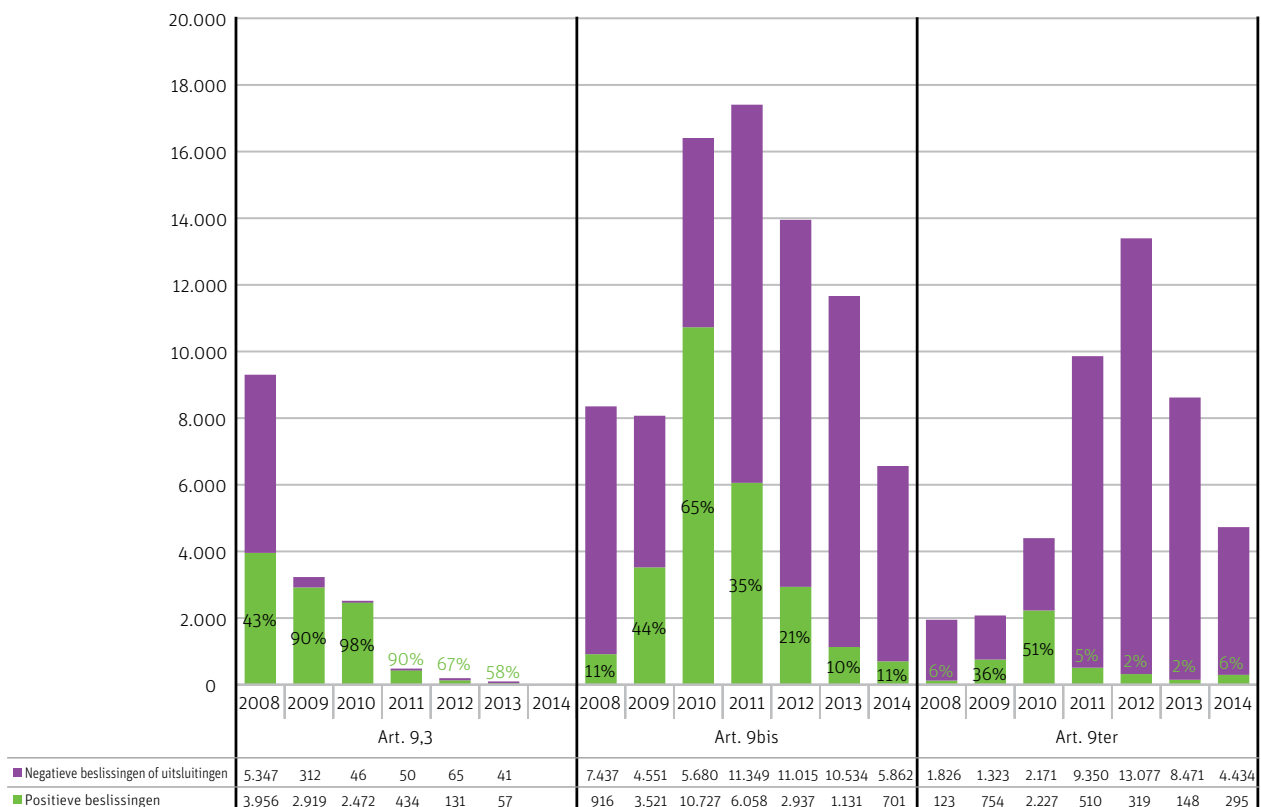
Artikel 9ter heeft tot een sterke toename van het aantal beslissingen geleid. In 2012 werd een piek van 13.396 positieve en negatieve beslissingen bereikt. In 2014 was dit aantal gedaald tot 4.434, maar het lag wel nog altijd duidelijk boven de cijfers van 2008-2009, die rond de 2.000 positieve en negatieve beslissingen schommelden. Het percentage positieve beslissingen is eerst gestegen van 6% in 2008 naar 51% in 2010. Daarna is dit aandeel plots gedaald tot 5% in 2011 en is het verder afgenomen het jaar daarna. In 2012 en 2013 is het percentage positieve

beslissingen voor artikel 9ter nooit zo laag geweest sinds 2008 (het eerste volledige jaar van de toepassing ervan): het lag in de buurt van 2%. In 2014 steeg het lichtjes tot 6%.

De hoge aandelen positieve beslissingen die in 2009 en 2010 voor alle verschillende procedures konden worden vastgesteld, hebben te maken met de invoering van regularisatiecriteria door de instructie van juli 2009. Tijdens die periode was het vaakst gebruikte criterium voor regularisaties de duurzame lokale verankering. Sinds 2011 wordt een duidelijke vermindering van het percentage positieve beslissingen vastgesteld, wat een weerspiegeling is van het restrictievere regularisatiebeleid.

In 2012 en 2013 is het percentage positieve beslissingen voor artikel 9ter nooit zo laag geweest.

Figuur 44. Aantal positieve en negatieve beslissingen en percentages positieve beslissingen, 2008-2013 (Bron: DVZ. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)

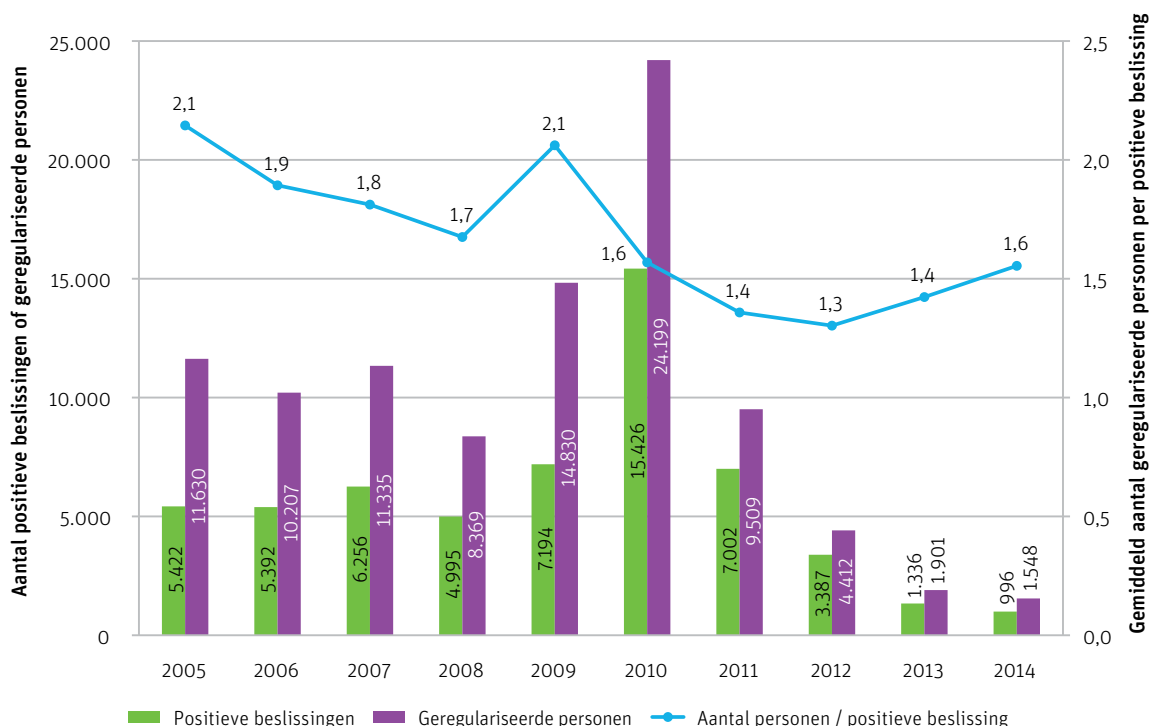


Tot slot dient te worden opgemerkt dat de aanvragen en de beslissingen zelf betrekking kunnen hebben op meerdere individuen. Figuur 45 geeft de evolutie weer van het aantal positieve beslissingen dat elk jaar werd genomen evenals het overeenkomstige aantal geregulariseerde personen. De blauwe lijn

geeft het gemiddeld aantal geregulariseerde personen per positieve beslissing aan voor elk jaar. In 2014 hebben de 996 positieve beslissingen in feite tot de regularisatie van 1.548 vreemdelingen geleid (ofwel 19% minder dan in 2013). Sinds 2005 werden in een jaar nooit minder personen geregulariseerd.

Sinds 2005 werden in een jaar nooit minder personen geregulariseerd.

Evolutie van het aantal positieve beslissingen en van het aantal geregulariseerde personen (procedures 9bis, 9ter en 9,3 samen), 2005-2014 (Bron: DVZ. Berekeningen: S. Vause en M. Bourguignon, UCL)



2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Procedure voor humanitaire regularisatie

Het federaal regeerakkoord van oktober 2014 bevat twee maatregelen die verband houden met de regularisatie van vreemdelingen in onwettig verblijf: enerzijds het vaste voornemen om geen “collectieve regularisaties” meer door te voeren en anderzijds de invoering van een Migratiewetboek. De regering beschouwt regularisatie als een uitzonderingsprocedure waarbij op individuele basis een beslissing wordt genomen en sluit “collectieve regularisaties” uit⁴⁵⁴. Het gebruik van de term ‘collectieve regularisatie’ houdt een legende in stand die de analyse niet doorstaat: in werkelijkheid bestaat collectieve regularisatie niet. Noch de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen, noch de vreemdelingenwet hebben ooit

een collectieve regularisatie van vreemdelingen toegestaan. De vreemdelingenwet bevat geen enkele expliciete verwijzing naar de regularisatie om humanitaire redenen. Artikel 9bis maakt de regularisatie mogelijk van talrijke vreemdelingen die zich in prangende humanitaire situaties bevinden ... maar dit altijd na een individueel onderzoek van hun dossiers. Zoals we eerder hebben gezien, heeft de regularisatieprocedure van het verblijf om humanitaire redenen in 2014 tot de afgifte van een historisch laag aantal verblijfstitels geleid. Hierna analyseren we kort een aantal recente problemen in verband met het discretionaire karakter van de regularisatieprocedure. Vervolgens zal Myria het vooruitzicht onderzoeken dat wordt geboden door het ontwerp van Migratiewetboek dat de regering wenst uit te werken, waarbij de nadruk zal liggen op een grotere rechtszekerheid voor de regularisatiekandidaten. Volgens Myria vormt de uitwerking van dit Wetboek een uitgelezen gelegenheid om duidelijke regularisatiecriteria te verankeren in de regelgeving en om alleen de werkelijk uitzonderlijke situaties aan de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie of aan zijn administratie over te laten.

454 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 157.

2.2. | De verplichting om de beslissingen in verband met humanitaire regularisatie te motiveren

Artikel 9bis van de vreemdelingenwet biedt een vreemdeling die over een identiteitsdocument beschikt de mogelijkheid om een machtiging tot verblijf aan te vragen bij de burgemeester van de plaats waar hij verblijft, op voorwaarde dat hij zich in “buitengewone omstandigheden” bevindt. Het gaat om een afwijking op de algemene regel die de bevoegde diplomatieke post in het buitenland aanduidt als plaats waar een aanvraag voor een verblijf van lange duur moet worden ingediend. Enkel wanneer de DVZ van oordeel is dat die buitengewone omstandigheden bewezen zijn, onderzoekt ze of er redenen bestaan om een verblijf toe te staan. De wet bevat geen enkel criterium voor de toekenning van een verblijf en biedt de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en de DVZ de mogelijkheid om een verblijfstitel af te geven aan een vreemdeling op basis van hun discretionaire bevoegdheid.

In 2014 heeft de Raad van State de onwettigheid bevestigd van sommige standaardmotiveringen die door de DVZ worden gebruikt in beslissingen tot weigering van een machtiging tot verblijf en wel met betrekking tot twee punten.

Ten eerste, het enkele feit dat de aanvragers van de regularisatie zelf de keuze hebben gemaakt om zich in onwettig verblijf in België te “nestelen” geeft de DVZ niet het recht om de elementen van integratie in België te verwerpen (aanwezigheid sinds meerdere jaren, schoolgaande kinderen, volgen van Nederlandse taallessen,...). De Raad van State bevestigt de redenering van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) die opmerkte dat “een aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet per definitie vreemdelingen [betreft] die op illegale wijze in het Rijk verblijven”. Die motivering is niet afdoende omdat ze zonder onderscheid kan worden gebruikt om alle regularisatieaanvragen op humanitaire gronden te weigeren⁴⁵⁵.

Ten tweede, bevestigt de Raad van State dat de DVZ “zich er niet kan van afmaken” met aan te geven dat elementen die op integratie wijzen op zich niet volstaan om als een grond voor regularisatie te worden aanvaard. De DVZ moet de duurzame lokale verankering en de elementen van integratie die door de aanvrager worden ingeroepen concreet

onderzoeken. Zelfs al beschikken de staatssecretaris en de DVZ over een ruime appreciatiebevoegdheid, toch moet de vreemdeling die een regularisatieaanvraag indient, kunnen begrijpen waarom de integratiefactoren die hij aanvoert niet volstaan om een machtiging tot verblijf toe te staan⁴⁵⁶.

2.3. | De aanvragen ingediend door vreemdelingen die een inreisverbod hebben

In februari 2014 heeft de DVZ laten weten dat hij de vreemdelingen die nog het voorwerp uitmaken van een inreisverbod dat niet werd opgeschort of opgeheven van humanitaire regularisatie uitsluit⁴⁵⁷. De administratie is van oordeel dat een derdelander aan wie een inreisverbod werd opgelegd de opschorting of opheffing daarvan moet aanvragen bij de ambassade van België in zijn land van herkomst. Myria heeft er al op gewezen dat de procedure om de opheffing of schorsing aan te vragen niet duidelijk genoeg omljnd is, omdat ze onder de discretionaire bevoegdheid van de minister of de administratie valt en het recht op een gezinsleven onvoldoende waarborgt⁴⁵⁸. Indien een aanvraag tot regularisatie wordt ingediend bij de burgemeester van een Belgische gemeente op grond van artikel 9bis zonder dat deze stappen werden gezet, zal de DVZ die aanvraag niet in overweging nemen en als “zonder voorwerp” worden beschouwd zonder dat de inhoud ervan nader wordt onderzocht⁴⁵⁹. Er bestaat echter geen enkele wettelijke basis die de administratie de mogelijkheid biedt om die aanvragen af te wijzen omdat ze “zonder voorwerp” zijn. De administratie baseert zich op een bepaling die zegt dat de vreemdeling geen enkel recht op toegang tot of verblijf in het Rijk heeft tijdens het onderzoek van de aanvraag tot opheffing of opschorting van het inreisverbod⁴⁶⁰. Deze administratieve handelswijze is problematisch, omdat de DVZ niet onderzoekt of de redenen die een inreisverbod hebben gerechtvaardigd nog altijd geldig en relevant zijn in het licht van de elementen die ter ondersteuning van de aanvraag tot regularisatie werden ingeroepen. Sommige ordonnanties van de RvV weigeren om een beroep tegen dit soort beslissingen te onderzoeken, omdat hun annulatie volgens sommige rechters geen enkel

456 RvS 26 juni 2014, nr. 227.899 (die het beroep verwerpt tegen het arrest van de RvV 9 juli 2013, nr. 106.522).

457 Voor het inreisverbod, zie de art. 74/10 tot 74/14 vreemdelingenwet.

458 *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 164-165.

459 KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE “Inreisverbod en gezinshereniging of humanitaire regularisatie”, 4 april 2014, www.vmc.be/nieuws/inreisverbod-en-gezinshereniging-of-humanitaire-regularisatie.

460 De DVZ baseert zich op art. 74/12 §4 vreemdelingenwet.

455 RvS 12 februari 2014, nr. 226.401 (die het beroep verwerpt tegen het arrest van de RvV 21 maart 2013, nr. 99.413).

De DVZ mag gewoon uit het enkele feit dat een persoon geen gevolg heeft gegeven aan een vorig bevel om het grondgebied te verlaten niet afleiden dat hij of zij een gevaar vormt voor de openbare orde.

voordeel zou inhouden voor de vreemdeling: de DVZ zou in dat geval alleen maar kunnen vaststellen dat hij in onwettig verblijf op het grondgebied aanwezig is en zou hem geen verblijfsrecht kunnen toekennen zolang er geen aanvraag tot opheffing van het inreisverbod is ingediend vanuit zijn land van herkomst⁴⁶¹. Zoals de Raad van State heeft aangeduid (zie het punt hierboven), is de regularisatieprocedure echter net bedoeld om het verblijf van vreemdelingen in onwettig verblijf te regulariseren, met andere woorden van personen die niet het recht hebben om zich op het grondgebied te bevinden.

In een recente zaak hebben drie rechters van de RvV geoordeeld dat een geldig inreisverbod de DVZ niet het recht geeft om te weigeren de aanvraag tot verblijf te behandelen van een Armeense die de partner is van een in België gevestigde Nederlandse staatsburger⁴⁶². De DVZ mag gewoon uit het enkele feit dat een persoon geen gevolg heeft gegeven aan een vorig bevel om het grondgebied te verlaten niet afleiden dat hij of zij een gevaar vormt voor de openbare orde. De RvV benadrukt dat de elementen die in een verblijfsaanvraag naar voren worden gebracht betreffende het recht op privé- en gezinsleven ondanks een inreisverbod concreet zouden moeten worden onderzocht. Deze vaststelling, die door de RvV werd gedaan over de gezinshereniging van een EU-burger, kan ook worden toegepast op de context van de humanitaire regularisatie.

Voorts heeft de RvV in een andere zaak geoordeeld dat het onredelijk was om van de regularisatieaanvrager te verlangen dat zij naar haar thuisland zou terugkeren om een visum aan te vragen, omdat ze het voorwerp uitmaakte van een inreisverbod van drie jaar dat weinig kans maakte om te worden opgeheven⁴⁶³. Het ging hier om een huishoudhulp die voor een bejaarde zieke dame werkte. Actiris was van oordeel dat er geen enkele andere geschikte kandidaat beschikbaar was op de arbeidsmarkt. De RvV was van oordeel dat de administratie verplicht was om die elementen ernstig te onderzoeken.

Myria is van mening dat de wet op dit ogenblik de administratie niet de mogelijkheid biedt om een aanvraag tot regularisatie als “zonder voorwerp” te beschouwen omdat die wordt ingediend door een vreemdeling aan wie een inreisverbod werd opgelegd. Er dient te worden opgemerkt dat de DVZ dit restrictieve beleid niet meer toepast voor de aanvragen tot gezinshereniging die worden

ingediend door gezinsleden van EU-burgers tegen wie een inreisverbod loopt. In die gevallen lijkt de DVZ te oordelen dat de verblijfsaanvraag impliciet als een aanvraag tot opheffing van het inreisverbod geldt en zal worden behandeld⁴⁶⁴. Myria meent dat dezelfde redenering van toepassing zou moeten zijn op de andere aanvragers van gezinshereniging en op de aanvragers van een humanitaire regularisatie. We herinneren eraan dat redenen die verband houden met de internationale verplichtingen van België (gezinsleven, non-refoulement, belang van de kinderen) de regularisatie van sommige vreemdelingen met een inreisverbod kunnen rechtvaardigen.

2.4. | Duidelijke regularisatiecriteria verankeren in het Migratiewetboek

Myria pleit er, samen met andere actoren, al lang voor om criteria voor humanitaire regularisatie in de wet- of de regelgeving te verankeren⁴⁶⁵. Het heeft ook de noodzaak benadrukt om het vreemdelingenrecht te codificeren door middel van een gestructureerde en toegankelijke tekst ter vervanging van de Vreemdelingenwet die onleesbaar is geworden⁴⁶⁶. De door de regering gewenste uitwerking van dat Migratiewetboek⁴⁶⁷ zou aan die bezorgdheid tegemoetkomen. Bovendien biedt dit wetboek de gelegenheid om een einde te maken aan de rechtsonzekerheid op het gebied van regularisatie, om na te denken over de bepaling van duidelijke criteria en om verblijfsstatuten te voorzien voor sommige categorieën van vreemdelingen waarvoor die op dit ogenblik niet bestaan.

Die regularisatiecriteria zouden in elk geval een criterium moeten bevatten dat betrekking heeft op de onredelijke duur van een asiel- of verblijfsprocedure. Dit type criterium was zowel opgenomen in de wet van 22 december 1999⁴⁶⁸ als in verscheidene omzendbrieven, waaronder de instructie van 19 juli 2009 en werd door de administratie op een constante manier toegepast. Wanneer de autoriteiten immers een termijn van meerdere jaren laten verstrijken alvorens een vreemdeling een antwoord te geven op zijn verzoek om internationale

461 RvV, ordonnantie van 1 juli 2014, rolno. 152.155; RvV ordonnantie van 25 september 2014, rolno. 147.173.

462 RvV (3 rechters) 19 december 2014, nr. 135.627, punten 3.15, 3.16.

463 RvV 21 mei 2014, nr. 124.322, punt 4.2.

464 KRUIPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE “Inreisverbod en gezinshereniging of humanitaire regularisatie”, 4 april 2014, www.vmc.be/nieuws/inreisverbod-en-gezinshereniging-of-humanitaire-regularisatie.

465 Zie met name het *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 166-169.

466 *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 117.

467 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 151.

468 Art. 2, 1° wet 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk.

bescherming of zijn verblijfsaanvraag, dan bouwt die persoon duurzame sociale banden op in de samenleving. Wanneer de staat verantwoordelijk is voor een te lange toestand van onzekerheid en afwachting, en daarbij het beginsel van behoorlijk bestuur met de voeten treedt, dan lijkt het logisch dat een verblijfstitel wordt toegekend.

Een ander criterium zou betrekking kunnen hebben op zorgwekkende medische of humanitaire situaties die strikt gezien niet in aanmerking komen voor een regularisatie om medische redenen. Artikel 9ter voorziet slechts in twee gevallen de mogelijkheid van een regularisatie van het verblijf: enerzijds in geval van “ziekten” die een reëel risico inhouden voor het leven of de fysieke integriteit en anderzijds in geval van een reëel risico op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen “adequate behandeling” is in het land van herkomst⁴⁶⁹. In sommige situaties die niet onder die twee mogelijkheden vallen, is een terugkeer echter onmogelijk of moeilijk haalbaar, met name voor de personen die een specifieke, niet strikt medische behandeling of opvolging nodig hebben die in hun land van herkomst niet bestaat of onaangepast is (gespecialiseerd onderwijs voor blinden of doofstommen, psychologische zorgen zonder psychiatrische behandeling, kinesitherapie ...) omdat ze een zwakke gezondheid, een gebrekkigheid of een beperking hebben en geen “ziekte”⁴⁷⁰.

Voorts zou het nieuw uit te werken Migratiewetboek ook meer duidelijke procedures moeten bevatten voor sommige categorieën van vreemdelingen om het teruggrijpen naar de discretionaire bevoegdheid zoveel mogelijk te beperken. Hierbij zal het werk moeten worden verdergezet dat recent werd begonnen door de invoering van nieuwe specifieke verblijfsprocedures die voordien in het kader van artikel 9bis werden behandeld (ouders van Belgische kinderen, ouders en andere familieleden van EU-burgers ...) ⁴⁷¹. Zo zou de wetgever specifieke verblijfsprocedures moeten uitwerken voor sommige kwetsbare groepen die op dit ogenblik alleen maar een verblijfsrecht kunnen krijgen op basis van een humanitaire regularisatie. Het gaat hier met name om staatlozen, voor wie de erkenningsprocedure op gerechtelijk niveau lichtjes zou moeten worden aangepast in overeenstemming met het federaal regeerakkoord⁴⁷². De wetgever zou ook een kader moeten voorzien voor de slachtoffers van mensenhandel die zich niet op het specifiek verblijfsstatuut kunnen beroepen wegens de stopzetting van de strafrechtelijke procedure tegen de verdachten van die mensenhandel.

We zouden nog twee voorbeelden van zorgwekkende situaties willen aanhalen die in 2014 actueel waren en die door de wetgever niet zijn voorzien.

Het eerste betreft de ouders van wie een of meer kinderen een beschermingsstatuut hebben verkregen (asiel of subsidiaire bescherming) maar die zelf werden afgewezen. In meerdere zaken heeft de RvV een bescherming toegekend aan een jong meisje dat het risico op besnijdenis liep in haar land, maar de RvV weigerde om die bescherming uit te breiden tot haar ouders. De betrokken gezinnen bestonden dus uit een kind dat een verblijfstitel had verkregen en ouders in onwettig verblijf. Geen enkele wetsbepaling geeft de betrokken ouders de mogelijkheid om een aanvraag tot gezinshereniging in te dienen. De wet verleent het recht op gezinshereniging immers enkel aan de ouders van een minderjarige die bescherming heeft gekregen op voorwaarde dat hij “het Rijk binnengekomen is zonder begeleiding”⁴⁷³ en niet aan de ouders die sinds hun aankomst in België met hun kinderen samenwonen. Ze werden dus geconfronteerd met een juridische leemte en ontelbare administratieve problemen (gemeenten die weigeren om kinderen in te schrijven van wie de ouders onwettig op het grondgebied verblijven) en sociale moeilijkheden (problemen om sociale bijstand te krijgen van sommige OCMW's). Die situatie is ondertussen in de praktijk geregeld door de verbintenis die het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) is aangegaan om de restrictieve rechtspraak van de RvV niet te volgen en ook aan de ouders een beschermingsstatuut toe te kennen⁴⁷⁴. Dit standpunt van het CGVS is bijzonder welkom en eerbiedigt het beginsel van de eenheid van gezin en van het belang van het kind. Toch gaat het slechts om een informele verbintenis die geen duurzame juridische waarborg biedt. Op grond van de huidige wet hebben ouders van wie de asielaanvraag werd afgewezen geen enkele andere keuze dan een aanvraag tot humanitaire regularisatie in te dienen om een verblijf mogelijk te maken samen met hun kinderen die bescherming genieten.

De elementen die in een verblijfsaanvraag naar voren worden gebracht betreffende het recht op privé- en gezinsleven zouden ondanks een inreisverbod concreet moeten worden onderzocht.

Ten tweede halen we de situatie aan van de onderdanen van de landen waar sinds 2014 de ebola-epidemie woedt (Guinee, Sierra, Liberia). Hoewel de ebola-epidemie uit gezondheidsoogpunt zorgwekkend is, beschouwen de asielinstanties ze niet als een ernstige bedreiging die aanleiding geeft tot de toekenning van subsidiaire

469 Zie hfdst. 4, Internationale bescherming en staatloosheid.

470 Zie bijvoorbeeld RvV 12 september 2013, nr. 109.633 (persoon die plotseling blind is geworden).

471 Zie *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 166-167.

472 Zie hfdst. 4, Internationale bescherming en staatloosheid.

473 Art. 10 §1, 7° vreemdelingenwet.

474 BCHV, Contactvergadering, 9 september 2014, § 26, november 2014, § 33, www.cbar-bchv.be.

bescherming⁴⁷⁵. Overigens werden de onderdanen van Liberia, Sierra Leone en Guinee van wie de asielaanvraag werd afgewezen niet gedwongen verwijderd, omdat de politieagenten die hen moesten begeleiden weigerden om vluchten naar de betrokken landen te nemen. Bijgevolg waren die afgewezen asielzoekers wel in onwettig verblijf, maar in de praktijk onverwijderbaar. Toch is de DVZ van mening dat ze vrijwillig naar hun land van herkomst konden terugkeren omdat de vluchten naar die landen niet waren opgeschort.

Het Migratiewetboek biedt gelegenheid om een einde te maken aan de rechtsonzekerheid op het gebied van regularisatie.

Ook het bredere probleem van vreemdelingen die niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren om redenen buiten hun wil moet hier besproken worden. Zo dient te worden opgemerkt dat het regeerakkoord voorstelt om voor hen een oplossing te zoeken. Er is geen enkele specifieke verblijfsprocedure voorzien voor

de vreemdelingen die in de onmogelijkheid verkeren om naar hun land terug te keren. Ze kunnen alleen maar om een tijdelijk uitstel van hun verwijdering verzoeken,⁴⁷⁶ wat in de praktijk neerkomt op een verlenging van de termijn van het bevel om het grondgebied te verlaten. Dit biedt echter geen aanvaardbare oplossing aan alle personen die, gedurende maanden of zelfs jaren, in de onmogelijkheid zijn om het grondgebied te verlaten wegens administratieve of praktische redenen. Er zou dus een specifiek verblijfsstatuut moet worden opgenomen in de nieuwe regelgeving.

Volgens Myria zou het Migratiewetboek dus tot doel moeten hebben om het aantal situaties te verminderen die aan de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris of aan zijn administratie worden overgelaten. De uitwerking van het Wetboek zou ook de gelegenheid moeten bieden om na te denken over een verblijfsstatuut voor de kwetsbare categorieën van vreemdelingen die op dit ogenblik onvoldoende bescherming genieten. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan de slachtoffers van natuurrampen (die soms klimaatvluchtelingen worden genoemd, maar die niet onder de definitie van vluchteling vallen volgens de Conventie van Genève uit 1951) en aan de slachtoffers van epidemieën.

2.5. | Een discretionaire marge enkel om uitzonderlijke of onvoorziene situaties te regulariseren

De ervaring toont nochtans aan dat het in het vreemdelingenrecht, net als in andere materies totaal onmogelijk is om alle mogelijke situaties in de wet te voorzien⁴⁷⁷. Het beoogde Wetboek, zal dus nooit alle gevallen van vreemdelingen kunnen voorzien die aanspraak kunnen maken op een verblijfsrecht van lange duur op het grondgebied. In sommige gevallen kan het internationale of Europese recht de toekenning opleggen van een verblijfsrecht aan sommige categorieën van vreemdelingen die de Belgische wetgever niet uitdrukkelijk had beoogd, zoals het geval was voor de ouders van Belgische kinderen of van EU-burgers. Hogere beginselen, zoals het non-refoulement en het verbod om personen terug te sturen indien er een risico op een onmenselijke of vernederende behandeling bestaat, de eerbieding van het privé- en gezinsleven en het belang van het kind kunnen leiden tot een verplichting om het verblijf te regulariseren. Dit kan betrekking hebben op situaties die onvoorzien of niet te voorzien waren op het ogenblik van het schrijven van de wet.

Overigens maakt de discretionaire bevoegdheid het ook mogelijk om rekening te houden met een cumulatie van factoren die elk op zich geen recht geven op een verblijf, maar die wanneer ze samen worden onderzocht een regularisatie zouden moeten rechtvaardigen. We denken hierbij bijvoorbeeld aan het geval van een gezin waarvan de vader aan een ernstige ziekte lijdt (maar niet voldoende ernstig om aan de regularisatiecriteria op medische gronden te beantwoorden), waarvan de asielprocedure meerdere jaren heeft geduurd (maar dat op enkele weken na niet aan het criterium van een onredelijk lange procedure voldoet) en waarvan alle gezinsleden studeren of hun belangen duurzaam in België hebben gevestigd en actief zijn in diverse beroeps-, sport- en verenigingsactiviteiten.

Bijgevolg is Myria van oordeel dat naast duidelijke criteria die moeten worden opgenomen in de wet of in een koninklijk besluit, ook de mogelijkheid van een regularisatie van verblijf op grond van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris en zijn administratie zou moeten worden behouden.

475 RvV 22 oktober 2014, nr. 132.405; RvV 29 oktober 2014, nr. 131.803. Over de mogelijkheid om bescherming toe te kennen, zie UNHCR, *Considerations on the Impact of Measures Relating to Ebola Virus Disease, on Persons Who Are or May Be in Need of International Protection*, december 2014.

476 Art. 74/17 van de vreemdelingenwet voorziet een mogelijkheid om de verwijdering tijdelijk uit te stellen, maar er is niets voorzien voor de toekenning van een verblijfsrecht in geval van een duurzame onmogelijkheid van verwijdering.

477 J. PORTALIS merkte dit reeds op in zijn *Discours préliminaire au projet de Code civil* (1801): "Dans les choses mêmes qui méritent de fixer la sollicitude du législateur, il est impossible de tout fixer par des règles précises. C'est une sage prévoyance de penser qu'on ne peut tout prévoir". [In de dingen zelf die de zorg van de wetgever verdienen, is het onmogelijk om alles vast te leggen door middel van precieze regels. Het getuigt van een wijze vooruitziendheid te bedenken dat men niet alles kan voorzien].